



Árið 2025, fimmtudaginn 2. október, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnaði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Arnór Snæbjörnsson formaður, Halldóra Vífilsdóttir arkitekt, Karólína Finnbjörnsdóttir lögmaður og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur. Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor tók þátt í gegnum fjarfundabúnað.

Fyrir var tekið mál nr. 117/2025, kæra á ákvörðun sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps frá 27. júní 2025 um að hafna umsókn um breytingu á skilmálum deiliskipulags Efri-Brúar í Grímsnesi, frístundabyggð.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

Með kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, er barst nefndinni 23. júlí 2025, kærir KMH eignir ehf., annar eigenda frístundahúss að Brekkum 15, þá ákvörðun Grímsnes- og Grafningshrepps frá 27. júní 2025 að hafna umsókn um breytingu á skilmálum deiliskipulags Efri-Brúar í Grímsnesi, frístundabyggð. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi. Þá er þess jafnframt krafist að sveitarfélaginu verði gert að taka umsókn kæranda til meðferðar á ný.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Grímsnes- og Grafningshreppi 20. ágúst 2025.

Málavextir: Kærandi er eigandi frístundahúss að Brekkum 15, Grímsnes- og Grafningshreppi. Lóðin er á svæði þar sem í gildi er deiliskipulag frístundabyggðar Efri-Brúar í Grímsnesi, sem tók gildi með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda 9. desember 2005. Með umsókn, dags. 20. mars 2025, óskaði kærandi eftir því að bætt yrði við kafla í skilmála skipulagsins sem heimilaði rekstur gististaða í flokki II, samkvæmt reglugerð nr. 1277/2016 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, innan svæðisins. Með erindi til Umhverfis- og tæknisviðs Uppsveita bs., dags. 8. apríl s.á., kom kærandi á framfæri frekari sjónarmiðum og skýringum sem lágu að baki umsókninni. Umsóknin var lögð fram á fundi skipulagsnefndar 9. apríl s.á. sem mæltist til þess við sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningshrepps að samþykkja tillöguna til auglýsingar. Málið fengi málsmeðferð á grundvelli 2. mgr. 43. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og yrði grenndarkynnt innan skipulagssvæðisins. Á fundi sveitarstjórnar 23. apríl s.á. var samþykkt að auglýsa framlagða tillögu til grenndarkynningar. Á kynningartímanum bárust athugasemdir frá eigendum níu frístundahúsa á svæðinu þar sem breytingunni var mótmælt. Meðal þess sem fram kom í athugasemdunum var að umferð og ónæði innan svæðisins myndi aukast, fyrir væru hús sem væru í samskonar útleigu og sem talsvert ónæði stafaði af, ásamt því að starfsemi gististaða samræmdist ekki hlutverki frístundabyggðar. Það hefði m.a. verið forsenda fyrir kaupum á frístundahúsi á svæðinu að rekstur gististaða væri þar óheimill.

Á fundi sveitarstjórnar 27. júní 2025 var breytingartillagan tekin fyrir að nýju eftir grenndarkynningu og henni synjað með vísan til þess að í ljósi athugasemda sem hefðu borist við grenndarkynninguna væri ekki fullnægt skilyrði Aðalskipulags Grímsnes- og Grafningshrepps 2020–2030 um að enginn lóðarhafi innan deiliskipulagssvæðisins legðist gegn starfseminni.

Málsrök kæranda: Kærandi byggir á því að hin kærða ákvörðun sé haldin verulegum form- og efnisannmörkum sem leiða eigi til ógildingar hennar. Ákvörðunin hafi ekki byggt á málefnalegum sjónarmiðum og brotið hafi verið gegn rannsóknarreglu stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Sveitarfélög beri ábyrgð á gerð deiliskipulags og fari með víðtækt vald í þeim efnum. Það sé þó ekki án takmarkana heldur bundið við málefnaleg sjónarmið og skýra lagastoð. Samkvæmt grundvallarreglum stjórnsýsluréttar sé óheimilt að framselja slíkt ákvörðunarvald nema skýr lagaheimild standi til. Í Aðalskipulagi Grímsnes- og Grafningsshrepps 2020–2032 sé heimild til gististarfsemi bundin því skilyrði að enginn lóðarhafi á svæðinu leggist gegn henni. Með þessu ákvæði sé í raun verið að veita einstökum lóðarhöfum neitunarvald gagnvart skipulagstillögum annarra. Slíkt fyrirkomulag feli í sér að ákvörðunarvald, sem samkvæmt stjórnarskrá og lögum hvíli hjá lýðræðislega kjörinni sveitarstjórn, sé án lagastoðar fært yfir til einstakra hagsmunaaðila. Um sé að ræða ólögmett framsal á skipulagsvaldi sveitarfélagsins. Í dómi Hæstaréttar í máli nr. 41/2019 hafi því verið slegið föstu að skipulagsvald sveitarfélaga, sem njóti verndar 78. gr. stjórnarskrárinnar, yrði ekki takmarkað af öðru stjórnvaldi nema með skýrri og ótvíræðri lagaheimild. Geti ríkisstofnun ekki takmarkað skipulagsvaldið án slíkrar heimildar sé augljóst að sveitarfélagi sé óheimilt að framselja það til einkaaðila með ákvæði í aðalskipulagi. Slíkt ákvæði grafi jafnframt undan réttaröryggi, sem sé eitt af meginmarkmiðum skipulagslaga. Réttur einstaklinga verði ófyrirsjáanlegur og háður huglægu mati eða geðþóttá nágranna, í stað þess að byggja á skýrum, hlutlægum og málefnalegum skipulagsforsendum sem mótaðar séu af sveitarstjórn.

Við töku íþyngjandi stjórnvaldsákvarðana beri stjórnvaldi að sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun sé tekin í því, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga. Í því felist skylda til að afla allra nauðsynlegra gagna og upplýsinga og leggja heildstætt mat á alla hagsmuni sem málið varðar. Sveitarstjórn hafi litið fram hjá þeim ítarlegu röksemdum sem kærandi hafi lagt fram þar sem vakin hafi verið athygli á aðstæðum sem dragi úr líkum á ónæði af hinni fyrirhuguðu starfsemi. Bent hafi verið á að um lítið, 68 m², sumarhús væri að ræða sem eingöngu yrði leigt tveimur einstaklingum í senn. Staðsetning þess væri afskekkt með tilliti til nágranna og aðgengi væri um sér hlið. Sveitarfélagið hafi hvorki lagt mat á þessi atriði né vegið þau gegn þeim almennu athugasemdum sem borist hefðu. Með því að afgreiða málið eingöngu á þeirri forsendu að athugasemdir hefðu borist, án þess að leggja á þær mat hafi sveitarstjórn brotið gegn rannsóknarskyldu sinni. Þá sé bent á að í dómi Hæstaréttar í máli nr. 439/2012 hafi synjun á deiliskipulagsbreytingu verið talin lögmet þar sem hún hafi verið byggð á málefnalegum sjónarmiðum um umhverfisvernd og umhverfisöryggi. Í máli þessu séu engin slík málefnaleg rök að finna, heldur einungis geðþótttaafstaða þriðja aðila. Skylda sveitarstjórnar sé að meta hvort framkomnar athugasemdir hafi byggst á málefnalegum sjónarmiðum og hafi vanrækt þá skyldu.

Hin kærða ákvörðun sé jafnframt í andstöðu við meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga. Sveitarstjórn hafi borið að kanna hvort unnt hafi verið að ná fram markmiði um frið á svæðinu með vægari úrræðum. Hafi dómaframkvæmd staðfest þá skyldu stjórnvalds að kanna hvort veita mætti leyfi með skilyrðum í stað þess að synja alfarið. Á sama hátt takmarki sú verklagsregla að hafna umsókn alfarið eða samþykkja að fullu, án þess að íhuga millileiðir, óhóflega mat það sem lög geri ráð fyrir.

Málsrök Grímsnes- og Grafningsshrepps: Af hálfu sveitarfélagsins kemur fram að hin kærða ákvörðun samræmist skilmálum í Aðalskipulagi Grímsnes- og Grafningsshrepps 2020–2032. Í 29. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 komi fram að aðalskipulag sé háð samþykki sveitarstjórnar og staðfestingu Skipulagsstofnunar og ráðherra í þeim tilvikum sem hann skuli staðfesta

aðalskipulag. Samkvæmt 52. gr. skipulagslaga verði ákvarðanir sem bera þurfi undir Skipulagsstofnun og ráðherra til staðfestingar ekki bornar undir úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Því bresti úrskurðarnefndina vald til að taka skilmála í aðalskipulagi til endurskoðunar.

Einstaklingar og lögaðilar eigi ekki lögvarinn rétt til að knýja fram breytingu á skipulagsáætlun gegn vilja skipulagsyfirvalda. Landeigandi eða framkvæmdaraðili geti óskað eftir því að sveitarfélög geri tillögu að deiliskipulagi eða breytingu á því á sinn kostnað samkvæmt 2. mgr. 38. gr. skipulagslaga. Skipulagsvaldið sé eftir sem áður í höndum sveitarfélagsins samkvæmt 3. mgr. 3. gr. sömu laga.

Vegna fjölda fyrirspurna um útleigu frístundahúsa innan sveitarfélagsins á síðastliðnum árum hafi sveitarstjórn ákveðið að bæta skilmálum inn í gildandi aðalskipulag og veita þar með möguleika á heimild til útleigu frístundahúsa, meðal annars gegn því skilyrði að enginn lóðarhafi innan skipulagssvæðisins legðist gegn starfseminni. Með því hefði verið tryggt að grenndarhagsmunir annarra lóðarhafa innan svæðisins væru virtir og ekki væri gengið gegn rétti þeirra til að njóta þar friðsællar dvalar. Eigendur húsa á viðkomandi svæði hafi væntingar til þess að svæðið sé ekki nýtt í atvinnuskyni.

Sveitarfélagið telji að málefnalegt og réttmætt hafi verið að horfa til afstöðu annarra eigenda á svæðinu við mat á því hvort heimila ætti gististarfsemi í atvinnuskyni á svæði sem sé ekki skipulagt undir slíka starfsemi. Ekki hafi verið brotið gegn rannsóknarreglu stjórnsýsluréttarins við ákvörðunina, en sjónarmið kæranda hafi legið fyrir með skýrum hætti og enginn vafi hafi verið um staðreyndir málsins. Þá hafi ekki verið brotið gegn meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Viðbótarathugasemdir kæranda: Af hálfu kæranda er áréttað að kröfugerð hans lúti eingöngu að því að synjun sveitarfélagsins á umsókn um skilmálabreytingu verði felld úr gildi. Ekki sé gerð krafa um að skilmálar í aðalskipulagi verði teknir til endurskoðunar. Krafa kæranda sé meðal annars byggð á þeirri málsástæðu að í skilmálum aðalskipulags, eins og þeir hafi verið túlkaðir og skýrðir af sveitarfélaginu, felist ólögmætt framsal á skipulagsvaldi sem leiði til þess að hin kærða ákvörðun hafi hvorki verið byggð á málefnalegum sjónarmiðum né uppfylli áskilnað rannsóknar- og meðalhófsreglu stjórnsýslulaga. Sveitarfélagið túlki skilmálana á þann veg að öll mótmæli lóðarhafa, óháð efni þeirra, leiði til þess að synja beri umsókn. Verði þá ekki annað ráðið af túlkun sveitarfélagsins en að væru mótmæli lóðarhafa byggð á ólögmætum sjónarmiðum, svo sem kynþætti, kynhneigð eða trúarbrögðum umsækjanda, bæri sveitarfélaginu að fallast á slík mótmæli og hafna umsókninni. Slík túlkun standist ekki og verði ekki látin takmarka stjórnarskrárvarinn eignarrétt kæranda. Sveitarfélagið, sem bundið sé reglum stjórnsýsluréttar um málefnaleg sjónarmið, verði að taka afstöðu til efnis mótmælanna.

Fasteign kæranda hafi verið í reglulegri útleigu um árabíl, án þess að borist hafi athugasemd eða kvörtun vegna rasks af starfseminni. Mótmæli lóðarhafa lúti í engu að ætluðum áhrifum af útleigu á fasteigninni, heldur eingöngu að því hvað yrði ef útleiga yrði almennt heimiluð á svæðinu. Hægur leikur sé að mæta þeim áhyggjum með því að samþykkja breytinguna með skilyrðum um eigin aðkomu og fjarlægð frá öðrum fasteignum. Vegna túlkunar sveitarstjórnar á skilmálum aðalskipulags hafi þetta ekki verið rannsakað. Brjótí það gegn rannsóknar- og meðalhófsreglu stjórnsýslulaga.

Niðurstaða: Í máli þessu er deilt um þá ákvörðun sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps að hafna umsókn kæranda um breytingu á skilmálum deiliskipulags Efri-Brúar í Grímsnesi, frístundabyggð, sem heimila myndi rekstur gististaða í flokki II innan svæðisins, en kærandi er eigandi frístundahúss á svæðinu. Kæruheimild til úrskurðarnefndarinnar er í 52. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og barst kæra innan kærufrests, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

Samkvæmt 3. mgr. 3. gr. og 1. mgr. 38. gr. skipulagslaga annast sveitarstjórnir og bera ábyrgð á gerð aðal- og deiliskipulags í sínu umdæmi. Hið sama gildir um breytingar á deiliskipulagi, sbr. 43. gr. laganna. Þá getur landeigandi eða framkvæmdaraðili óskað eftir því við sveitarstjórn á grundvelli 2. mgr. 38. gr. að gerð sé breyting á deiliskipulagi á sinn kostnað. Á grundvelli þessa ákvæðis var kæranda því heimilt að óska eftir breytingu á deiliskipulagi en hann á hins vegar ekki lögvarða kröfu á grundvelli nefnds ákvæðis til þess að knýja á um breytingu á deiliskipulagi. Stjórnvöld verða á hinn bóginn við meðferð mála að gæta að skráðum og óskráðum reglum stjórn-sýsluréttarins, svo sem reglum um meðalhóf og jafnræði.

Í almennum skilmálum kafla 3.1.2. í greinargerð Aðalskipulags Grímsnes- og Grafningshrepps 2020–2032 kemur fram að í frístundabyggð sé heimilt að vera með gistingu í flokki I og II samkvæmt reglugerð nr. 1277/2016 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, enda séu nánar tilgreind skilyrði uppfyllt auk þess sem enginn lóðarhafi innan deiliskipulagssvæðisins leggist gegn starfseminni. Þá kemur fram að gera skuli grein fyrir gististarfsemi í deiliskipulagi. Að baki þessu standa væntanlega þau rök að frístundasvæði eru að jafnaði ekki skipulögð fyrir atvinnurekstur sem þennan, með þeim áhrifum sem honum fylgja, þ.m.t. aukinni umferð og álagi á innviði.

Umsókn kæranda um breytingu á skilmálum deiliskipulags innan deiliskipulags Efri-Brúar frístundabyggð, var synjað af sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningshrepps 27. júní 2025. Var synjunin byggð á því að hin umsóttu breyting uppfyllti ekki skilyrði í aðalskipulagi um að enginn lóðarhafi innan deiliskipulagssvæðisins legðist gegn starfseminni. Synjun sveitarstjórnar átti sér stoð í gildandi aðalskipulagi, en við gerð deiliskipulags ber að byggja á stefnu aðalskipulags auk þess sem deiliskipulag skal rúmast innan heimilda þess, sbr. 7. mgr. 12. gr. og 3. mgr. 37. gr. skipulagslaga. Fellur það utan valdsviðs úrskurðarnefndarinnar að taka afstöðu til lögmætis fyrrgreinds skilyrðis, sbr. 2. málsl. 52. gr. skipulagslaga, þar sem ákvarðanir sem staðfestar eru af Skipulagsstofnun og ráðherra, svo sem aðalskipulag, verða ekki bornar undir nefndina.

Hvað varðar sjónarmið kæranda um að sveitarstjórn hafi í ljósi meðalhófs borið að laga hina umsóttu deiliskipulagsbreytingu að sjónarmiðum hans og bæta við skilyrðum, verður því ekki svarað hvort slíkt kynni að hafa haft áhrif á afstöðu nágranna enda krefðist það nýrrar meðferðar skv. 44. gr. skipulagslaga.

Með hliðsjón af því sem að framan er rakið verður kröfu kæranda um ógildingu ákvörðunar sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps hafnað.

Úrskurðarorð:

Hafnað er kröfu kæranda um ógildingu ákvörðunar sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps frá 27. júní 2025 um að synja umsókn um breytingu á skilmálum deiliskipulags Efri-Brúar í Grímsnesi, frístundabyggð.

Arnór Snæbjörnsson (sign)

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

Halldóra Vífilsdóttir (sign)

Karólína Finnbjörnsdóttir (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)